

IMPLEMENTASI PROYEK OPERASI NASIONAL  
AGRARIA ( PRONA )  
(Studi kasus pelaksanaan PRONA di Kelurahan Pulorejo,  
Mojokerto)

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi sebagai persyaratan memperoleh Gelar Sarjana  
pada FISIP UPN: “VETERAN” Jawa Timur



Disusun oleh :

AGNITYAS RACHMADIYAN  
NPM. 0741010016

YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN UNIVERSITAS  
PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
SURABAYA  
2011

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul “IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA ( PRONA ). (Studi kasus pelaksanaan Prona di Kelurahan Pulorejo, Mojokerto)

Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan kurikulum Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Drs. Hartono Hidayat, Msi sebagai dosen pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing. Tak lupa juga penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam pelaksanaan skripsi ini diantaranya:

1. Ibu Dra. Ec. Hj. Suparwati, MSi, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Bapak DR. Lukman Arif, M.Si, Kepala Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
3. Ibu Dra. Susi Hardjati, MAP, sekretaris Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

4. Pegawai Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Mojokerto, sebagai tempat penelitian.
5. Instansi Dinas Kelurahan Pulorejo Kota Mojokerto yang membantu memberi data untuk melengkapi penulisan skripsi.
6. Kedua Orangtuaku mama papa dan adikku Dwimas dan Rana yang selalu mendukung dan memberi semangat serta doa-nya selama ini.
7. Buat Mira, Lita, Nilam, Anggi, Bagus, Bela, Gita, Syamsi, Dinda, Erna, semua angkatan 07' dan temen kos ku yang selalu memberi semangat kepada penulis, terima kasih atas semangat dan doanya.
8. Pihak-pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa penulisan Skripsi ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak sangat penulis harapkan. Akhir kata semoga dengan Skripsi ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan khususnya bagi penulis dan bagi fakultas pada umumnya serta para pembaca.

Surabaya, Desember 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	x
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	16
1.3. Tujuan Penelitian .....	16
1.4. Kegunaan Penelitian .....	16
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
2.1. Penelitian Terdahulu .....	17
2.2. Landasan Teori.....	19
2.2.1. Kebijakan Publik.....	19
2.2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik .....	19
2.2.1.2. Sifat Kebijakan Publik.....	22
2.2.1.3. Bentuk Kebijakan Publik .....	23
2.2.1.4. Tahap – Tahap Kebijakan Publik .....	24
2.2.1.5. Tipe- Tipe Model Kebijakan Publik.....	25
2.2.2. Implementasi Kebijakan .....	28
2.2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik.....	28
2.2.2.2. Model – model Kebijakan Publik.....	29
2.2.2.3. Faktor – faktor Pengaruh Kebijakan.....	37
2.2.2.4. Sumber – Sumber Kebijakan .....	38
2.2.2.5. Keberhasilan dan Kegagalan implementasi Kebijakan .....	40
2.2.2.6. Prospek Untuk memperbaiki kebijakan.....	41
2.2.3. Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).....	42
2.2.3.1. Konsep Prona .....	42

2.2.3.2. Latar Belakang Prona .....	45
2.2.3.3. Syarat – syarat Pelaksanaan Prona .....	46
2.2.3.4. Sasaran Pelaksanaan Prona .....	46
2.2.3.5. Biaya Pelaksanaan Prona .....	48
2.2.3.6. Prosedur Pelaksanaan Prona .....	49
2.2.3.7. Pelaksanaan Prona .....	50
2.2.4. Sertifikat Tanah .....	55
2.2.4.1. Pengertian sertifikat .....	55
2.2.4.2. Fungsi Sertifikat Tanah .....	56
2.2.4.3. Pengeluaran Sertifikat .....	57
2.2.4.4. Penerbitan Sertifikat .....	58
2.2.5. Pendaftaran Tanah .....	59
2.2.5.1. Dasar Pendaftaran Tanah .....	59
2.2.5.2. Pengertian Pendaftaran Tanah .....	60
2.2.5.3. Azas Pendaftaran Tanah .....	61
2.2.5.4. Tujuan Pendaftaran Tanah .....	62
2.2.5.5. Obyek Pendaftaran Tanah .....	63
2.2.5.6. Penyelenggaraan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah .....	63
2.2.5.7. Pelaksanaan Pendaftaran tanah .....	65
2.2.6. Penyuluhan .....	66
2.2.6.1. Pengertian penyuluhan .....	66
2.2.6.2. Tujuan penyuluhan .....	67
2.2.6.3. Metode penyuluhan .....	67
2.3. Kerangka Berpikir .....	69
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Jenis Penelitian .....	70
3.2. Fokus Penelitian .....	71
3.3. Lokasi Penelitian .....	72
3.4. Sumber Data .....	73
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	75
3.6. Jenis Data .....	78
3.7. Analisis Data .....	78
3.8. Keabsahan Data .....	80

## BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Obyek Penelitian .....	83
4.1.1. Gambaran Kota Mojokerto .....	83
4.1.2. Kantor BPN Mojokerto .....	84
4.1.3. Visi, Misi BPN Kota Mojokerto .....	86
4.1.4. Struktur Organisasi .....	88
4.1.5. Tugas Pokok dan Fungsi.....	89
4.1.6. Karakteristik Pegawai BPN Kota Mojokerto .....	93
4.1.7 Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) .....	98
4.1.8 Pelaksanaan PRONA di Kelurahan Pulorejo .....	101
4.2. Hasil Penelitian.....	106
4.2.1 Prosedur .....	106
4.2.2 Persyaratan Administrasi .....	111
4.2.3 Biaya Pelaksanaan PRONA .....	115
4.3. Pembahasan.....	119
4.3.1. Prosedur .....	119
4.3.2 Persyaratan Administrasi .....	123
4.3.3 Biaya PelaksanaanPRONA .....	125

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan .....	128
5.2. Saran .....	129

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah penduduk kecamatan Prajurit kulon.....	10
Tabel 1.2 Rekapitulasi hak atas tanah kota Mojokerto.....	11
Tabel 1.3 Jumlah tanah yang sudah bersertifikat dan yang belum bersertifikat di Kelurahan Pulorejo .....	12
Tabel 4.1 Karakteristik Pegawai BPN Kota Mojokerto Berdasarkan jenis Kelamin .....	91
Tabel 4.2 Karakteristik Pegawai BPN Kota Mojokerto Berdasarkan Pendidikan .....	92
Tabel 4.3 Karakteristik Pegawai BPN Kota Mojokerto Berdasarkan Pangkat/ Golongan .....	93
Tabel 4.4 Karakteristik Pegawai BPN Kota Mojokerto Berdasarkan jenis pekerjaan .....	95
Tabel 4.5 Luas Penggunaan Tanah Kota Mojokerto tahun 2002-2010 .....	98

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Variabel – variabel Implementasi Kebijakan.....	31
Gambar 2 Kerangka Berfikir .....	67
Gambar 3 Analisis Data .....	78
Gambar 4 Struktur Organisasi .....	86



## LAMPIRAN – LAMPIRAN

Lampiran 1 : Pedoman Wawancara

Lampiran 2 :Matriks Reduksi Data

Lampiran 3 : Surat Keterangan Penelitian

Lampiran 4 : Dokumen Foto

Lampiran 5 : Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Lampiran 6 : Keputusan Menteri Dalam Negeri No 189 Tahun 1981

Lampiran 7: PerKBPN RI No 1 Tahun 2010

Lampiran 8: Daftar peserta prona

## ABSTRAKSI

AGNITYAS RACHMADIYAN, 0741010016, IMPLEMENTASI PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA ( PRONA), (studi kasus pelaksanaan PRONA di Kelurahan Pulorejo)

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang menggambarkan secara mendalam obyek penelitian dari fakta – fakta yang ada. Berdasarkan fenomena tersebut permasalahan yang di dapat adalah masalah biaya yang ditetapkan pihak Kelurahan untuk memenuhi kelengkapan berkas memberatkan masyarakat. Sehingga perumusan masalah dari masalah tersebut adalah : “Bagaimana implementasi PRONA di Kelurahan Pulorejo, Mojokerto”. Dengan tujuan penelitian adalah untuk mengetahui Implementasi PRONA di Kelurahan Pulorejo, Mojokerto.

Pelaksanaan PRONA diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No 189 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan PRONA, pelaksanaan PRONA merupakan pensertifikatan tanah secara masal dan diatur dalam Peraturan Pemerintah RI no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Pelaksanaan penelitian ini dilakukan di Kelurahan Pulorejo Mojokerto, karena tempat tersebut yang menjadi obyek pelaksanaan PRONA. Dengan fokus penelitian ini adalah : 1. Prosedur pelaksanaan PRONA, 2. Persyaratan administrasi pelaksanaan PRONA, 3. Biaya pelaksanaan PRONA.

Informan dan responden dalam penelitian ini adalah Kepala seksi pengaturan dan penataan pertaahan Kota Mojokerto selaku koordinator dan penanggung jawab dalam pelaksanaan PRONA, pelaksana kegiatan yaitu staf Kantor BPN dan staf Kantor Kelurahan Pulorejo serta masyarakat peserta PRONA.

Hasil penelitian tentang PRONA di Kelurahan Pulorejo diperoleh yaitu : 1. Prosedur : prosedur yang diberikan kepada peserta PRONA sudah baik, masyarakat antusias dengan program tersebut. 2. Persyaratan administrasi pelaksanaan PRONA: dalam persyaratan administrasi pelaksanaan Prona cukup baik. Masyarakat dengan mudah mengetahui kelengkapan persyaratan administrasi. 3. Biaya Pelaksanaan Prona: masyarakat sudah banyak mengetahui pelaksanaan pensertifikatan tanah dilakukan secara gratis, hanya beberapa saja yang belum mengerti jika pelaksanaan Prona tidak dipungut biaya. Dan merasa keberatan dengan pembayaran yang ditetapkan oleh kelurahan dalam pemenuhan syarat lain sebagai penunjang kelengkapan berkas.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai salah satu negara yang sedang berkembang dan membangun, memiliki susunan perekonomian dan corak kehidupan rakyat yang masih bersifat agraris. Fungsi tanah sebagai faktor produksi utama, memegang peranan penting dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan taraf kehidupan rakyat.

Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi, dan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia.

Tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengaturan dan pengelolaan pertanahan tidak hanya ditujukan untuk menciptakan ketertiban hukum, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul.

Dengan begitu kebijakan nasional di bidang pertanahan perlu disusun dengan memperhatikan aspirasi dan peran serta masyarakat guna dapat memajukan kesejahteraan umum.